Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/3693

08. 12. 88

Sachgebiet 703

Beschlußempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Wirtschaft (9. Ausschuß)

zu dem Antrag der Abgeordneten Frau Teubner, Frau Oesterle-Schwerin und der Fraktion DIE GRÜNEN
— Drucksache 11/1645 —

Maßnahmen zur Einpassung der Einzelhandelsnutzung in das übergeordnete Gesamtsystem der städtischen Entwicklung

A. Problem

Zunehmende Konzentration im Einzelhandel mit vielfältigen negativen Auswirkungen auf Arbeits- und Ausbildungsplätze, Verkehrsinfrastruktur, Umwelt, Kommunikation usw.

B. Lösung

Nutzung des vorhandenen Planungs- und Kartellrechts. Ablehnung der im Antrag vorgesehenen strikten Regelungen nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in einer von der Bundesregierung geforderten Initiative im Hinblick auf die anstehende Novellierung des GWB. Ablehnung auch von

- Regelungen für einen verbesserten Mieter- und Kündigungsschutz von Handel, Handwerk und Gewerbe als unnötig,
- von Maßnahmen und Gesetzentwürfen zur Erhöhung der Rentabilität kleinerer Dienstleistungsbetriebe und Einzelhandelsläden im ländlichen Raum durch Übernahme zusätzlicher Aufgaben als z. Z. nicht regelungsbedürftig,
- der Gewährung von Hilfen zur Existenzsicherung an mittelständische Einzelhandelsbetriebe als dem politischen Ziel des Abbaus von Subventionen widersprechend und nicht zweckmäßig,

— des Vorschlags der Vorlage eines Entwurfs zur Novellierung der Baunutzungsverordnung als überholt, da eine solche bereits beraten wird.

Große Mehrheit im Ausschuß

C. Alternativen

Die Minderheit der Antragsteller beharrt auf der Annahme ihres Antrags.

D. Kosten

keine

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Antrag der Abgeordneten Frau Teubner, Frau Oesterle-Schwerin und der Fraktion DIE GRÜNEN — Drucksache 11/1645 — abzulehnen.

Bonn, den 7. Dezember 1988

Der Ausschuß für Wirtschaft

Dr. Unland	**Frau Dr. Martiny**
Vorsitzender	Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Frau Dr. Martiny

I.

Der Antrag wurde in der 68. Sitzung am 10. März 1988 zur federführenden Beratung an den Ausschuß für Wirtschaft und zur Mitberatung an den Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau überwiesen.

Der Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat sich in seiner 29. Sitzung am 16. Juni 1988 mit dem Antrag befaßt und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der antragstellenden Fraktion beschlossen, dem federführenden Ausschuß die Ablehnung des Antrags zu empfehlen.

II.

Der Antrag geht von der starken Expandierung neuer Betriebsformen des Einzelhandels (Verbrauchermärkte, Selbstbedienungs-Warenhäuser, Fachmärkte und Filialunternehmen) zu Lasten des mittelständischen selbständigen Einzelhandels aus. Der Konzentrationsprozeß im Einzelhandel schreite weiter voran. Seit 1962 habe sich der Anteil der kleinen Betriebe mit bis DM 100 000 Jahresumsatz an der Gesamtzahl der Einzelhandelsunternehmen von rund 50 v. H. bis 1984 auf nur 23 v. H. vermindert. Der damit verbundene Konzentrationsprozeß auf immer weniger Standorte führe zu negativen Auswirkungen:

1. Verluste von Arbeits- und Ausbildungsplätzen im Einzelhandel (Ersatz von Personal durch Fläche und Neue Technologien).
2. Gefährdung gewachsener, in die Raum- und Siedlungsstruktur integrierter Einzelhandelsstandorte durch Realisierung peripherer, auf die Autokunden/innen hin orientierte Standorte, z. B. im Außenbereich oder in Gewerbegebieten mit Folgeproblemen wie
   - Ansteigen des PKW-Verkehrs,
   - Entwertung des auf die (Sub-)Zentren hin orientierten öffentlichen Nahverkehrs für den Einkaufsverkehr zugunsten des PKW mit der Folge der Zunahme der Defizite im öffentlichen Personennahverkehr,
   - Ansteigen der Umweltbelastungen infolge des ansteigenden PKW-Einkaufsverkehrs sowie Zunahme weiterer Landschaftszersiedelung,
   - Fortsetzung des Ladensterbens in Dorfgebieten und städtischen Wohngebieten mit einer weiteren Benachteiligung distanzempfindlicher Bevölkerungsteile,
   - Verlust des Stadt- und Straßenbildes gestaltender Elemente und
   - Verlust von Kommunikationsgelegenheiten und Treffpunkten in Wohnnähe.

Der kleinteilige Einzelhandel erfülle wichtige gesellschaftliche und städtebauliche Funktionen, die u. a. durch gesetzgeberische Maßnahmen geschützt werden müßten. Mit dem Antrag wird daher die Erhaltung und Entwicklung der wohnungsnahen Versorgung mit Gütern des kurz- und mittelfristigen Bedarfs, die Erhaltung und Entwicklung des kleinteiligen Einzelhandels in Dorfgebieten und städtischen Wohnquartieren verfolgt.

Handel, Handwerk und Gewerbe sollen einen besseren Mieter- und Kündigungsschutz erhalten. Die Bundesregierung soll daher aufgefordert werden, dem Deutschen Bundestag bis zum Herbst 1988 einen Gesetzentwurf zum verbesserten Mieterschutz von Gewerbetreibenden in Handel, Handwerk und Gewerbe vorzulegen und dabei ausländische Erfahrungen zu berücksichtigen. Die Höhe der Mietsprünge in den laufenden Mietverträgen soll festgesetzt, die Mietobergrenze beim Abschluß neuer Verträge geregelt werden.

Die Bundesregierung soll darüber hinaus bis zum Herbst 1988 Maßnahmen und Gesetzentwürfe vorlegen, die darlegen, wie die Rentabilität kleiner Dienstleistungsbetriebe und Einzelhandelsläden insbesondere im ländlichen Raum bei voller Wahrung des Arbeitnehmerschutzes erreicht werden kann. Dabei soll ausgehend von ausländischen Erfahrungen — z. B. in Dänemark — auch geprüft werden, inwieweit kleinere Läden zusätzliche Aufgaben übernehmen könnten, z. B. bestimmte Postdienstleistungen, das Sammeln von Rezepten usw.

Gefordert wird weiter die Erhöhung der Städtebaufördermittel im Jahr 1988 um 40 Mio. DM für Hilfen zur Existenzsicherung an gefährdete mittelständische selbständige kleine Einzelhandelsbetriebe in Stadterneuerungs- und Dorferneuerungsgebieten.

Die Bundesregierung soll weiter aufgefordert werden, die Prüfung wirksamer Instrumente des Kartellrechts gegenüber unerwünschten Entwicklungen im Bereich des Lebensmittelhandels zügig fortzusetzen und — wie vorgesehen — im Frühjahr 1988 dem Deutschen Bundestag die Änderungsvorschläge vorstellen.

Als Maßnahmen werden genannt

- eine Verstärkung der Strukturkontrolle durch Absenkung der Eingriffsschwelle bei der Zusammenschlußkontrolle gemäß der Empfehlung der Monopolkommission,
- wirksame und handhabbare Entflechtungsregelungen für marktmißbräuchliches Verhalten marktbeherrschender Unternehmen,

- eine Definition des Verkaufs unter Selbstkostenpreis als Regelfall für einen Verbotsverstoß und die Qualifikation als Behinderungsmißbrauch gemäß § 37a Abs. 3 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB),
- eine Lockerung der Vermutungskriterien für die Marktbeherrschung in § 22 GWB sowie deren eigenständige Definition im Hinblick auf „Nachfragemacht",
- eine Ausgestaltung der §§ 26 und 37a GWB als Verbotsvorschriften mit der Möglichkeit der Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen durch Mitbewerber und
- eine gesetzliche Freistellung von Einkaufskooperativen kleiner und mittlerer Unternehmen sowie die Erleichterung und Erweiterung der Zugangsmöglichkeiten zu den organisierten Kapitalmärkten mit dem Ziel der Verbesserung der Eintrittschancen für Markt-„Einsteiger".

Letztlich soll die Bundesregierung 1988 dem Bundesrat einen Entwurf zur Novellierung der Baunutzungsverordnung vorlegen und den zuständigen Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau des Deutschen Bundestages über die Beratungen unterrichten. Als Beispielsfälle werden genannt

- die Streichung der Möglichkeit zur Ausweisung von Sondergebieten für Einkaufszentren und großflächige Handelsbetriebe in § 11 Abs. 3 BauNVO, da solche Sondergebiete nicht mehr den heutigen Vorstellungen eines durch Funktionsvielfalt geprägten Stadtgefüges entsprechen, und
- die nähere Definition der Begriffe in den §§ 2, 3 und 4 der BauNVO hinsichtlich „die der Versorgung des Gebiets dienenden Läden" und „. . . Läden zur Deckung des täglichen Bedarfs für die Bewohner des Gebiets . . .".

III.

Der Ausschuß für Wirtschaft hat den Antrag in seiner 35. Sitzung am 7. Dezember 1988 beraten.

In der Diskussion kam zum Ausdruck, daß im Lebensmittelhandel eine z. T. besorgniserregende Konzentrationsentwicklung bestehe. In anderen Bereichen des Einzelhandels sei die Situation in dieser Schärfe nicht gegeben. In einigen Bereichen nehme die Zahl der Geschäfte sogar deutlich zu, so besonders in qualitäts- und servicebetonten Sektoren. Zweifelhaft sei auch die These einer „drohenden Unterversorgung".

Von einigen Mitgliedern wurde zum Ausdruck gebracht, daß die geforderten Maßnahmen ordnungspolitisch äußerst bedenklich seien. Sie würden weder als notwendig noch als hilfreich angesehen, um den Folgen des Strukturwandels zu begegnen.

Von den Koalitionsfraktionen wurde darauf hingewiesen, daß inzwischen bereits der Referentenentwurf für eine Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) vorliege. Er enthalte eine Reihe von Verbesserungen des wettbewerblichen Instrumentariums mit dem Ziel, einzelnen Fehlentwicklungen im Wettbewerb vor allem im Bereich des Lebensmittelhandels auf Dauer wirksam begegnen zu können. Damit werde eine Wettbewerbspolitik verfolgt, die sicherstelle, daß auch kleine und mittlere Unternehmen ihre faire Chance im Wettbewerb behielten und ihre typischen Wettbewerbsvorteile auch in Zukunft voll zum Tragen bringen könnten.

In der Diskussion wurde auch darauf hingewiesen, daß die These von der drohenden Unterversorgung nicht nachgewiesen sei. Nach einer im Auftrag der Bundesregierung durchgeführten Untersuchung der Forschungsstelle für den Handel in Berlin aus dem Jahre 1985 sei in absehbarer Zeit auch in strukturschwachen ländlichen Gebieten nicht mit einer Unterversorgung im Lebensmitteleinzelhandel zu rechnen. Diese Ergebnisse würden durch die Umfragen einzelner Industrie- und Handelskammern im Grundsatz bestätigt. Auch der Deutsche Städtetag gehe für seine Mitgliedsgemeinden davon aus, daß grundsätzlich in allen Ortsteilen und Wohnplätzen noch entsprechende Einkaufsmöglichkeiten vorhanden seien. Soweit dies für einige Wohnplätze ausnahmsweise nicht gelte, seien dort Einkaufsmöglichkeiten zumindestens in zumutbarer Entfernung mit dem öffentlichen Personennahverkehr oder Individualverkehr erreichbar. Darüber hinaus werde vor allem durch „rollende Läden" die Versorgung gewährleistet.

Demgegenüber wurde darauf hingewiesen, daß vor allem ältere Menschen oftmals den Individualverkehr nicht in Anspruch nehmen könnten. Sie seien auf Nachbarschaftshilfe angewiesen, wobei jedoch aufgrund der Mentalität älterer Menschen gerade im höheren Alter mit sozialen Problemen im Hinblick auf die Verständigung mit den Nachbarn zu rechnen sei.

Insgesamt wurde jedoch auch von Vertretern der Fraktion der CDU/CSU hingewiesen, daß mittelfristig ein Handlungsbedarf gegeben sei. Die einschlägigen Punkte sollten im Ausschuß für Wirtschaft, evtl. im Zusammenhang mit der Beratung der Novelle des GWB ausführlich beraten werden. Der vorgelegte Antrag sei jedoch insoweit nicht ausgereift und greift auch nach Ansicht von Vertretern der Fraktion der SPD zu kurz. In einer künftigen Diskussion sollte der Bundesminister für Wirtschaft dem Ausschuß einen Bericht über die Konzentration und die Einkommensentwicklung des Einzelhandels im ländlichen Raum geben. Dabei sollten auch die Vorstellungen des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen sowie des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zu den einzelnen Punkten in den Bericht einbezogen werden.

Zur beantragten Verschärfung des Mieter- und Kündigungsschutzes für Handel, Handwerk und Gewerbe hielt die Mehrheit des Ausschusses eine Regelung für überflüssig. Sie verwies auf die Aussagen des Deutschen Industrie- und Handelstages und der Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels zu den einschlägigen Problemen in der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft zur Spielhallenproblematik am 20. Juni 1988. Es gebe in diesem Bereich keine nennenswerten Probleme, die neue gesetzliche Regelungen erforderlich machen würden. Es bestehe

kein Anlaß, Reglementierungen zu schaffen, die von den angeblich zu Schützenden selbst nicht gefordert würden. Die angestrebte Regelung würde zudem eine Spaltung des Mietrechts für Geschäftsräume bedeuten. Das Sonderrecht mit besonderen Schutzbestimmungen für Klein- und Mittelbetriebe würde deren Position gegenüber den Großbetrieben auf dem Markt für Geschäftsräume verschlechtern und damit das Gegenteil dessen erreichen, was die Antragsteller wollten.

Die Verlagerung öffentlicher Aufgaben (Post, Verwaltung) auf Kleinstgeschäfte im ländlichen Raum wurde kontrovers diskutiert. Teilweise wurde vorgetragen, daß sie kaum geeignet erscheine, die z. T. völlig unzureichende Ertragslage dieser Unternehmen hinreichend zu verbessern, insbesondere, wenn sie durch längere Öffnungszeiten und mangels ausreichenden Hilfspersonals dazu nicht in der Lage seien.

Maßnahmen der Stadt- und Dorferneuerung seien durchaus ein wirksames Instrument, um kleinen Einzelhandelsunternehmen bei ihrer Existenzsicherung zu helfen. Mit der Verabschiedung des Baugesetzbuches und der Bereitstellung von Städtebauförderungsmitteln seien jedoch die notwendigen Rahmenbedingungen für die Gemeinden gesetzt. Zusammen mit Landes- und Gemeindemitteln stünden für die nächsten Jahre rund 2 Mrd. DM zur Verfügung. Eine Programmaufstockung mit der gewünschten speziellen Zielsetzung erscheine nicht als zweckmäßig.

Die Baunutzungsverordnung würde gegenwärtig überprüft. Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau habe bereits eine Anhörung zu seinen Vorstellungen durchgeführt. Im Rahmen der Novellierung sollte in jedem Fall vermieden werden, daß neue „strukturkonservierende" oder „wirtschaftslenkende" Vorstellungen in das Bauplanungsrecht Eingang finden.

Der Ausschuß hat mit großer Mehrheit gegen drei Stimmen einen Antrag abgelehnt, über die einzelnen Punkte in der Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft getrennt abstimmen zu lassen.

Der Ausschuß empfiehlt mit der großen Mehrheit der Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der antragstellenden Fraktion DIE GRÜNEN dem Deutschen Bundestag, den Antrag abzulehnen.

Bonn, den 7. Dezember 1988

Frau Dr. Martiny

Berichterstatterin

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333